

Dosarul nr. 3ra-1233/22  
2-21043038-01-3ra-30112022

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani (jud: M.Gandrabur)  
Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: V.Negru, E.Palanciuc, A.Minciuna)

## Î N C H E I E R E

18 ianuarie 2023

mun. Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ  
al Curții Supreme de Justiție,

în componența:

Președintele completului, judecătorul  
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva  
Iurie Bejenaru  
Aliona Miron

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, în cauza de contencios administrativ la acțiunea depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoană terță Vladimir Turuchin cu privire la contestarea actului administrativ individual, împotriva deciziei din 9 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Consiliul municipal Chișinău și a fost menținută hotărârea din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani,

c o n s t a t ă :

La data de 23 martie 2021, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a depus cerere de chemare în judecată în ordinea contenciosului administrativ împotriva Consiliului municipal Chișinău, persoană terță Vladimir Turuchin cu privire la contestarea actului administrativ individual.

În motivarea acestei acțiuni, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a indicat că la data de 17 decembrie 2020 Consiliul municipal Chișinău a emis decizia nr. 21/10-1 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a terenului din str. xxxx dlui Vladimir Turuchin”, prin care s-a decis înstrăinarea unui teren cu suprafața de 613 m.p. din str. xxxx, mun. xxxx.

A indicat că în conformitate cu art. 64 din Legea privind administrația publică locală, a efectuat controlul sub aspectul legal al deciziei menționate și a constatat că aceasta a fost adoptată cu încălcarea prevederilor legislației în vigoare, motiv pentru care prin notificarea nr. 1304/OT4-185 din 25 ianuarie 2021, a solicitat abrogarea deciziei, ca fiind adoptată contrar legislației, însă autoritatea publică locală nu a examinat notificarea în termenul stabilit la art. 68 din Legea privind administrația publică locală, din care considerent a fost depusă prezenta acțiune în instanță.

Reclamantul a invocat că, conform art. 8 alin. (1)-(3) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, loturile de pământ de pe lângă casă includ terenurile ocupate de casă, de anexele gospodărești și de grădini, atribuite

conform legislației, inclusiv conform art.82 din Codul funciar al R.S.S. Moldova cu toate modificările și completările ulterioare. Proprietar al lotului de pământ de pe lângă casă este persoana fizică care l-a primit (conform legislației și l-a legalizat prin titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren. Proprietarul lotului de pământ de pe lângă casă are dreptul de a-l vinde integral sau parțial, la preț liber, inclusiv la licitație, atât persoanelor fizice și persoanelor juridice, cât și statului.

Conform art. 4 alin. (10) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, terenul de pe lângă casă atribuit în folosință temporară și terenul cu care lotul de pământ de pe lângă casă depășește norma prevăzută de legislație se vînd la prețul normativ conform tarifului indicat la poziția I din anexă la lege sau se dau în arendă persoanelor în a căror folosință se află în cazul în care, după parametri și amplasare, pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare, terenurile menționate se transmit în proprietate persoanelor în drept ori se înstrăinează în alt mod conform legislației.

Reclamantul a relatat, că în urma examinării actelor ce au stat la baza adoptării deciziei notificate, s-a stabilit lipsa cărorva acte de atribuire legală a terenului cu suprafața de 540 m.p., precum și lipsa actelor ce ar stabili imposibilitatea formării bunului imobil de sine stătător a terenului cu suprafața de 73 m.p., vizat în decizia notificată.

În aceste condiții, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a solicitat admiterea acțiunii și anularea deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 21/10-1 din 17 decembrie 2020 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a terenului din str. xxxx dlui Vladimir Turuchin”.

Prin hotărârea din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, acțiunea în contencios administrativ depusă de Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat a fost admisă, fiind anulată decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 21/10-1 din 17 decembrie 2020 „Cu privire la transmiterea în proprietate privată a terenului din str. xxxx dlui Vladimir Turuchin”.

La data de 12 octombrie 2021, Consiliul municipal Chișinău a depus apel nemotivat împotriva hotărârii din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, care la data de 18 ianuarie 2022 a fost completat cu motivare, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

Nefiind de acord cu hotărârea din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, la data de 3 noiembrie 2021 Vladimir Turuchin, reprezentat de avocatul Alexandr Podlesnov a contestat-o cu apel nemotivat, însă prin încheierea din 16 februarie 2022 a Curții de Apel Chișinău, apelul depus a fost considerat inadmisibil în temeiul art. 236 alin. (2) lit. e) din Codul administrativ, pe motiv că motivarea apelului nu a fost depusă.

Ulterior, pe parcursul examinării cauzei în ordine de apel, la data de 28 martie 2022, Vladimir Turuchin, reprezentat de avocatul Alexandr Podlesnov a depus cerere de alăturare la cererea de apel declarată de Consiliul municipal Chișinău, solicitând admiterea apelului, casarea hotărârii contestate cu pronunțarea unei decizii noi, de respingere a acțiunii.

Prin încheierea din 15 iunie 2022 a Curții de Apel Chișinău, menținută prin decizia din 14 septembrie 2022 a Curții Supreme de Justiție, cererea lui Vladimir Turuchin de alăturare la apelul depus de Consiliul municipal Chișinău împotriva

hotărârii din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, a fost considerată inadmisibilă.

Judecătoria Chișinău, sediul Rîșcani a pronunțat dispozitivul hotărârii contestate la data de 12 octombrie 2021 (f.d.87), iar hotărârea motivată a fost notificată apelantului Consiliul municipal Chișinău în data de 28 decembrie 2021 (f.d.99). Astfel, depunerea de Consiliul municipal Chișinău a apelului nemotivat în data de 12 octombrie 2021 (f.d.101), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 18 ianuarie 2022 (f.d.105) sunt în termen.

Prin decizia din 9 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Consiliul municipal Chișinău și a fost menținută hotărârea din 12 octombrie 2021 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a constatat că la emiterea deciziei nr. 21/10-1 din 17 decembrie 2020, Consiliul municipal Chișinău a admis mai multe încălcări de la prevederile legislației în vigoare, motiv pentru care aceasta corect a fost anulată de instanța de fond.

Curtea de Apel Chișinău a reținut că prin decizia contestată, s-a declarat în mod unilateral, fără indicarea normei legale pertinente, nulitatea titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. xxxx eliberat lui Vladimir Turuchin, deși în virtutea art. 4 alin. (10) din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, terenul de pe lângă casă atribuit în folosință temporară și terenul cu care lotul de pământ de pe lângă casă depășește norma prevăzută de legislație se vând la prețul normativ conform tarifului indicat la poziția I din anexa la lege sau se dau în arendă persoanelor în a căror folosință se află. În cazul în care, după parametri și amplasare, pot fi formate ca bunuri imobile de sine stătătoare, terenurile menționate se transmit în proprietate persoanelor în drept ori se înstrăinează în alt mod conform legislației.

Această circumstanță denotă, că decizia emisă la 17 decembrie 2020, pe de o parte anihilează cu efecte retroactive (efectele nulității) dreptul lui Vladimir Turuchin asupra folosinței terenului cu nr. cadastral xxxx, iar pe de altă parte, îi transmite în proprietate privată acestuia.

Mai mult ca atât, fondul just a statuat, că Consiliul municipal Chișinău a declarat nulitatea din proprie inițiativă asupra titlului eliberat de către o altă autoritate – Primăria, Primarul or. Chișinău (art. 13 din Codul funciar), chiar dacă nici un participant al procedurii administrative nu a solicitat acest lucru.

Concomitent, a fost reținut că este ilegală și clauza din decizia contestată care se referă la excluderea poziției nr. 385 din anexa la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-2 din 27 februarie 2014, care este temeiul de drept și rațiunea conduitei respective, în pofida faptului că anterior casa de locuit construită neautorizat din str. xxxx a fost transmisă în folosință provizorie fără drept de înregistrare la Oficiul Cadastral Teritorial.

La caz, terenul de pe lângă casă atribuit în folosință temporară și terenul cu care lotul de pământ de pe lângă casă depășește norma prevăzută de legislație se vând la prețul normativ conform tarifului indicat la poziția I din anexa la lege, adică legislatorul a stabilit că atât terenul cu suprafața de 540 m.p. cât și cel de 73 m.p. urmează a fi vândute la preț normativ, și nu doar ultimul.

De asemenea, posibilitatea formării bunului imobil separat/formării bunurilor imobile de sine stătătoare, se materializează într-un studiu elaborat de către inginerul

cadastral în conformitate cu prevederile Legii privind formarea bunurilor imobile, or, asemenea înscris nu a fost prezentat de participanții procesului, iar pretinsul aviz al Direcției Generale Arhitectură, Urbanism și Relații Funciare nu corespunde exigențelor Legii pre citate și nu face referire la imposibilitatea formării a unui bun imobil de sine stătător în privința celor 73 m.p. menționați în decizia contestată, avizul nu urmează a fi confundat cu studiul în accepțiunea Legii privind formarea bunurilor imobile.

În asemenea circumstanțe, instanța de apel a conchis că, prima instanța just a stabilit circumstanțele cauzei și a aplicat normele legale, ajungând la concluzia cu privire la admiterea acțiunii, iar careva temei legal pentru casarea hotărârii n-a fost stabilit în instanța de apel.

La data de 15 noiembrie 2022, Consiliul municipal Chișinău a depus recurs nemotivat împotriva deciziei din 9 noiembrie 2022 a Curții de Apel Chișinău și a hotărârii din 12 octombrie 2021 a Judecătorei Chișinău, sediul Rîșcani, iar la data de 5 decembrie 2022 a prezentat motivarea recursului, solicitând admiterea acestuia, casarea actelor judecătorești ce constituie obiectul prezentului recurs cu pronunțarea unei noi decizii, de respingere a acțiunii.

În motivarea recursului, recurentul a invocat dezacordul cu actele judecătorești contestate, considerându-le neîntemeiate prin faptul că au fost aplicate eronat normele de drept material, precum și nu au fost constatate și elucidate pe deplin toate circumstanțele importante pentru soluționarea cauzei.

În acest context, Consiliul municipal Chișinău a invocat că, conform avizului Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare nr. 01/1-19/850 din 18 aprilie 2021, terenul suplimentar cu suprafața de 74 m.p., reprezintă o pantă cu denivelare de 1,2-1,5 m, care necesită a fi consolidată printr-un perete de sprijin.

A menționat că, proiectul actului administrativ a fost coordonat cu Regia Transport Electric și Institutul de Proiectări de Stat „Iprocom”.

Iar anterior, terenul cu suprafața de 0,054 ha, a fost atribuit în folosință provizorie prin titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren nr. xxxx din 23 septembrie 2002.

Recurentul a mai precizat că lotul de teren atribuit în proprietate privată lui Vladimir Turuchin, a fost anterior inclus la poziția nr. 385 din anexa la decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 2/18-2 din 27 februarie 2014 „Despre delimitarea terenurilor proprietate municipală din sectorul Râșcani”, fiind delimitate loturile destinate caselor individuale de locuit din domeniul privat.

La rândul său, conform avizului inginerului cadastral din cadrul Direcției generale arhitectură, urbanism și relații funciare, s-a constatat imposibilitatea formării ca bun imobil de sine stătător a celor 73 m.p. din decizia contestată, motiv pentru care în opinia sa, actul administrativ contestat este legal.

La data de 6 decembrie 2022, Curtea Supremă de Justiție a expediat în adresa participanților la proces copia motivării recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Cu toate că a recepționat corespondența în data de 13 decembrie 2022, în apărarea sa, Oficiul Teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat nu a formulat referință.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) din Codul administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) din Codul administrativ, recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată în data de 9 noiembrie 2022 (f.d.187), fiind notificată recurentului Consiliul municipal Chișinău în data de 25 noiembrie 2022 (f.d.197).

Astfel, depunerea recursului nemotivat la data de 15 noiembrie 2022 (f.d.194), cât și motivarea acestuia prezentată la data de 5 decembrie 2022 (f.d.198) sunt în termen.

Examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul municipal Chișinău, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil.

În motivarea concluziei enunțate se rețin următoarele argumente.

În conformitate cu art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 din același cod, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f). Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ reține că, Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne decizia instanței de apel contestată într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective, urmând de ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul municipal Chișinău.

În conformitate cu art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție dispune:

Recursul depus de Consiliul municipal Chișinău se declară inadmisibil.  
Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,  
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Iurie Bejenaru

Aliona Miron